

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE ECONOMIA,**  
**ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA**  
**E CONTABILIDADE**

**MANOGRAFIA EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**ATOS ADMINISTRATIVOS**

**FRANCISCO SUDÁRIO DE SOUSA**

**FORTALEZA-CE**

**1998**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

FRANCISCO SUDÁRIO DE SOUSA

**ATOS ADMINISTRATIVOS**

FORTALEZA-CE

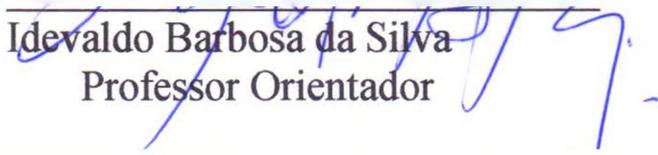
1998

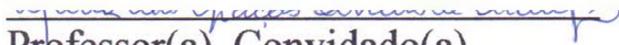
Esta Monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial necessário à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, outorgada pela Universidade Federal do Ceará, e encontra-se a disposição dos interessados na Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuárias e Contabilidade da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que seja feita de conformidade com as normas da ética científica.

  
Francisco Sudário de Sousa

Monografia aprovada em 30/9/98

  
Idevaldo Barbosa da Silva  
Professor Orientador

  
Professor(a) Convidado(a)

## AGRADEÇO

*A Deus pela vida e oportunidades que me concedeu e por tudo que consegui até aqui.*

*À minha esposa Cícera pelo incentivo e cooperação em minha vida profissional.*

*À minha filha Suzana pelo entusiasmo que tem demonstrado na procura do saber.*

*A meus pais pela confiança e apoio em minha formação.*

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| ATOS ADMINISTRATIVOS.....                                     | 01 |
| Introdução.....   | 01 |
| Conceito.....   | 02 |
| ELEMENTOS E REQUISITOS DE VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO..... | 03 |
| Competência.....  | 03 |
| Conteúdo.....   | 04 |
| Forma.....  | 05 |
| Finalidade.....   | 05 |
| Motivo ou Causa.....  | 06 |
| <br>  |    |
| EFICÁCIA DO ATO ADMINISTRATIVO.....                           | 07 |
| Ato Administrativo Perfeito .....                             | 08 |
| Ato Administrativo Válido.....                                | 08 |
| Ato Administrativo Eficaz.....                                | 08 |
| Efeito Típico.....  | 09 |
| Efeito Atípico.....   | 09 |
| <br>  |    |
| CARACTERÍSTICAS DO ATO ADMINISTRATIVO.....                    | 10 |
| Unilateralidade do Ato Administrativo.....                    | 10 |
| Atos Vinculados.....  | 11 |
| Atos Discricionários.....                                     | 11 |
| <br>  |    |
| LEGALIDADE E MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO.....                | 13 |
| Legalidade.....   | 13 |
| Mérito ou Merecimento.....                                    | 13 |
| <br>  |    |
| ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....                       | 15 |
| Presunção de Legalidade.....                                  | 15 |
| Imperatividade.....   | 16 |
| Auto-Executoriedade.....                                      | 16 |
| <br>  |    |
| NULIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO.....                       | 18 |
| <br>  |    |
| ATOS ADMINISTRATIVOS NULOS E ANULÁVEIS.....                   | 18 |
| Ato Nulo.....   | 18 |
| Ato Anulável.....   | 19 |
| <br>  |    |
| EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....                        | 21 |
| <br>  |    |
| CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....                   | 23 |
| <br>  |    |
| ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS.....                         | 25 |

**QUANTO AO CONTEÚDO**

|                  |    |
|------------------|----|
| Admissão.....    | 25 |
| Permissão.....   | 26 |
| Autorização..... | 26 |
| Aprovação.....   | 26 |
| Licença.....     | 26 |
| Homologação..... | 26 |

**QUANTO À FORMA**

|                |    |
|----------------|----|
| Decreto.....   | 27 |
| Portaria.....  | 27 |
| Alvará.....    | 27 |
| Instrução..... | 28 |
| Aviso.....     | 28 |
| Circular.....  | 28 |
| Ofício.....    | 28 |
| Despacho.....  | 28 |

|                       |           |
|-----------------------|-----------|
| <b>CONCLUSÃO.....</b> | <b>29</b> |
|-----------------------|-----------|

# ATOS ADMINISTRATIVOS

## INTRODUÇÃO

Esta monografia tem como objetivo demonstrar, especificar, conceituar e distinguir as várias formas de ações do Poder Público diante do particular ou de si próprio através de seus atos administrativos. Não se pretende esgotar o assunto, mas abordar conceito, definir os princípios a serem seguidos, detalhar suas modalidades e tipos, enfim explorar o tema de uma maneira geral e clara.

Inicialmente, relacionamos alguns conceitos sobre Atos Administrativos emitidos por alguns autores conhecidos e consagrados neste assunto.

No item seguinte, abordaremos os elementos e requisitos de validade: Competência, finalidade, forma legal, motivo e objeto.

Dando prosseguimento ao trabalho, discorreremos sobre os atributos: presunção de legitimidade, imperatividade e auto-executoriedade, bem como a classificação sobre alguns aspectos, conceituando-os.

Na sequência, esclareceremos as espécies e a invalidação dos Atos Administrativos: Revogação e Anulação. E, finalmente, faremos uma conclusão dos assuntos expostos neste trabalho.

## CONCEITO

Embora não exista uma definição legal de Atos Administrativos, divergindo-se vários autores a esse respeito, considero o de melhor conteúdo, por ser mais objetivo, abrangente, de fácil entendimento, o de HELY LOPES MEIRELLES: “Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”. (*Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros*)

J. CRETELLA JUNIOR: Segundo ele, ato administrativo “é a manifestação de vontade do Estado, por seus representantes, no exercício regular de suas funções, ou por qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder reconhecido pelo Estado, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir situações jurídicas subjetivas, em matéria administrativa”. (*Curso de Direito Administrativo, Forense*).

Para CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO: é a “declaração do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante

providências jurídicas complementares da lei, a título de lhe dar cumprimento, a sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional”.

Tal conceito abrange os atos gerais e abstratos, como os regulamentos e instruções, e atos convencionais, como os contratos administrativos. (*Curso de Direito Administrativo, Cit., p 199-200, Malheiros*).

Segundo MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO: ato administrativo "é a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”.

A distinção deste último conceito dos demais é que nele só se incluem os atos que produzem efeitos imediatos, excluindo do conceito o regulamento, que, quanto ao conteúdo, se aproxima mais da lei, afastando, também os atos não produtores de efeitos jurídicos diretos, como os atos materiais e os enunciativos. (*Direito Administrativo, Cit., p. 162, Atlas*).

## ELEMENTOS E REQUISITOS DE VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO

### COMPETÊNCIA

Posso dizer que competência é os atributos imputados por lei aos agentes públicos ou os poderes atribuídos a esses, mas sempre previstos em

lei. A competência não pode ser objeto de transferência, delegação, excerto se tiver a outorga da lei.

Faço uma breve diferenciação de agente competente e agente capaz: aquele detém a titularidade legal para a prática de atos administrativos, enquanto esse, embora apto para praticá-los, não possui a titularidade . Atos praticados por agentes incompetentes são atos nulos ou inválidos, pois, esses não são reconhecidos pelo Poder Público como seus representantes. Exemplificando: numa determinada prefeitura um vereador, por ser amigo íntimo do prefeito, emite um Decreto, supondo a concordância do prefeito, bem como da população. Nesse caso, seria um ato nulo ou inválido, pois somente o prefeito possui a outorga da lei para emitir Decretos.

#### OBJETO OU CONTEÚDO

Para identificar o objeto no Ato Administrativo, basta observar seu enunciado ou conteúdo. Verificar-se-á o objeto, constatando-se o efeito jurídico do ato. Exemplificando: Um ato para demitir um servidor público, seu objeto é a **demissão**. Um ato para desapropriar uma pessoa, seu objeto é a **desapropriação**. O objeto no Direito Administrativo assemelha-se ao objeto no ato jurídico de natureza privada.

## FORMA

Em regra, só é permitida a forma por escrito nos Atos Administrativos, porém a lei prever casos excepcionais. A forma escrita é essencial para o registro do ato, pode-se servir para o controle bem como para efeito de prova.

A lei prever outras formas para manifestação de vontade da Administração, e o caso das sinalizações através de gestos ou emissões de sinais sonoros.

Os atos com vícios formais - em desacordo com a lei - são nulos, para exemplificar: um ato para demissão de um servidor público desconexo do devido processo disciplinar, implicar-se-á vício formal, pois a lei exige o processo disciplinar como condição para demissão. Resumindo, a forma constitui garantia jurídica tanto para o administrado como para a própria Administração, implicando a dizer que a forma é um requisito fulminante na validade do ato.

## FINALIDADE

É o objetivo ou o resultado almejado a ser alcançado pela Administração na prática do ato. Difere-se do objeto, pois esse tem efeito jurídico imediato - aquisição, transformação etc.-, enquanto a finalidade possui efeito mediato. Distingue-se do motivo, por esse ser pré-existente

ao ato, enquanto a finalidade verifica-se no ato pelo resultado final almejado.

Em geral, a finalidade deve fazer parte de todos os Atos Administrativos, pois esses devem sempre atender uma finalidade pública. O ato será nulo se não possuir uma finalidade pública, exemplificando: determinado prefeito manda construir uma ponte ligando sua propriedade à do vizinho para beneficia-se financeiramente. Esse ato será nulo por não atender uma finalidade pública, logo estar-se-á evidenciado um desvio de poder.

O desvio de poder nada mais é que a extrapolação ou violação da finalidade legal do ato por desatender o interesse social, seja por prevaricação ou interesse pessoal de quem o pratique, de quaisquer forma, o ato será nulo.

#### MOTIVO OU CAUSA

É a razão que autoriza à prática do ato servindo-se de fundamento. Existem os motivos previstos em lei e os não previstos. Os previsto, o agente age compulsoriamente não lhe sendo facultado liberdade na conveniência e oportunidade, por exemplo: a emissão de certidão em que a própria Constituição impõe ao agente para emití-la. Nos casos não previstos em lei, o agente pode vale-se de sua subjetividade decidindo-se sobre a conveniência e oportunidade, por exemplo: a construção de uma

ponte, o agente não está obrigado a construí-la, ele poderá optar, com os mesmos recursos, pela construção de praça, calçamentos etc.

Não se deve confundir motivo de motivação. A motivação é a enunciação dos motivos, por escrito, ensejando sua existência. A teoria dos motivos determinantes enseja que a validade do ato vincule-se aos motivos indicados como seu fundamento. Implica-se a dizer que se os motivos forem falsos ou inconsistentes, o ato será nulo. Exemplificando: a exoneração de um servidor comissionado em que a Administração enuncia o motivo alegando falta de exaço no serviço. Por ser a exoneração *ad-nutum* - faculta à Administração destituí-lo unilateralmente, ou seja, sem maiores explicações - e como foi alegado a falta de exaço no serviço, passa-se a ser condição fulminante para sua validade. Caso não se prove a falta de exaço no serviço, o ato será nulo.

#### EFICÁCIA DO ATO ADMINISTRATIVO

Presentes os elementos indispensáveis à formação do ato administrativo, e estando plenamente ajustados às exigências legais, temos o ato perfeito e válido. Resta indagar agora sobre a sua eficácia.

### ATO ADMINISTRATIVO PERFEITO

É aquele que reúne elementos essenciais para a sua formação (competência do agente, objeto ou conteúdo, forma, motivo, finalidade). Reunidos esses elementos o ato se aperfeiçoa e passa a existir no mundo jurídico. Mas para que ele permaneça é necessário que seja válido.

### ATO ADMINISTRATIVO VÁLIDO

É aquele em que todos os elementos indispensáveis à sua formação estejam em consonância com a lei.

A eficácia não depende da validade. Um ato pode ser perfeito, inválido e eficaz. Um ato viciado de ilegalidade, desde que meramente anulável, enquanto não for revogado ou anulado pelo órgão competente produzirá efeitos jurídicos.

### ATO ADMINISTRATIVO EFICAZ

É aquele que está apto a produzir os efeitos jurídicos que lhe são próprios. Em outras palavras: o ato administrativo é eficaz quando seus efeitos típicos não se encontram dependentes de condição suspensiva, termo inicial ou ato controlador de outra autoridade. Exemplo: este

decreto entrará em vigor após trinta dias (termo inicial). Enquanto pendente o termo inicial, o ato carece de aptidão para produzir os seus efeitos finais (próprios, principais, típicos). Contudo, a sua existência no mundo jurídico faz deflagrar, desde logo, um mínimo de eficácia, que é a de vincular todos aqueles que lhe devem observância. Assim, por exemplo, a Administração Pública estará obrigada a publicar o ato.

Daí surge a distinção que a doutrina faz entre efeitos típicos ou próprios do ato administrativo e efeitos atípicos.

### EFEITO TÍPICO

É o efeito principal, o efeito final, próprio do ato. Exemplo: o efeito principal do ato de demissão de funcionário é o rompimento do vínculo empregatício (funcional).

### EFEITO ATÍPICO

É aquele que o ato produz enquanto perdurar a sua situação de pendência. São os chamados efeitos preparatórios ou preliminares. Assim, o ato sujeito a controle por outro órgão tem como efeito preliminar acarretar para o órgão controlador a obrigação de se pronunciar quanto à aprovação ou autorização do ato controlado.

Questão que se coloca é saber a partir de que momento começam a produzir-se os efeitos nas relações entre a Administração e os destinatários

do ato. Há que se observar o seguinte: nos casos em que a perfeição do ato depender da aceitação (expressa ou tácita) do destinatário, o ato só será eficaz com a anuência deste. O ato administrativo que outorga bolsa de estudos só produzirá seus efeitos com a aceitação da bolsa pelo destinatário. Nos demais casos há que se verificar se o ato já foi publicado. Por força do art. 37 da C.F. promulgada em 1988, todo ato deve ser publicado. O ato só terá eficácia após cumprida esta formalidade. Não poderão os destinatários pretender exercer direitos decorrentes do ato, como também não estarão sujeitos aos deveres impostos pelo ato antes da sua publicação.

## CARACTERÍSTICAS DO ATO ADMINISTRATIVO

### UNILATERALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO

O ato administrativo é por excelência unilateral. Aperfeiçoa-se, tão somente, com a vontade da Administração. Por outro lado, a Administração também pratica atos bilaterais, ou seja, aqueles que exigem para a sua formação um acordo de vontades. São os contratos administrativos, que serão estudados em capítulo específico.

### *VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS*

## ATOS VINCULADOS

São os atos em que o Administrador não detém quaisquer liberdade quanto ao mérito, ou seja, decidir-se pela conveniência e oportunidade para a prática do ato. No ato vinculado, também conhecido como ato regrado, existe uma lei fixando os procedimentos e requisitos que outorgam à prática do ato, vedando a subjetividade do agente. Para exemplificar, suponhamos a emissão de um alvará, a autoridade competente terá a obrigação de emití-lo, uma vez preenchido os requisitos legais por parte do interessado. Caso não o faça, caberá ao Judiciário impô-lo de forma coesa o seu cumprimento. Verifica-se, portanto, que a lei não deixa nenhuma opção ao Administrador para facultar decidindo-se sobre isso ou aquilo, o agente está limitado ao regramento imposto pela lei.

## ATOS DISCRICIONÁRIOS

São os atos, embora legais, em que a lei prevê certa liberdade ou subjetividade ao agente para praticá-los de acordo com a conveniência e oportunidade. No ato discricionário, o agente pode decidi-se a fazer isso ou aquilo, embora restrito alguns aspectos legais. Quando me refiro alguns aspectos legais, enfatizo os três elementos constitutivos do ato: competência, finalidade e forma, pois quando o agente viola alguns desses quesitos, estar-se-á evidenciado o arbítrio do Administrador, que nada

mais é que a constatação de ilegalidade no ato. A discricionariedade administrativa implica a dizer a possibilidade de escolha dentre duas ou mais soluções, todas legais. Exemplificando: Um prefeito, com os recursos auferidos pela prefeitura, facultar-se-á a escolha para construir uma ponte ou praça, calçamento etc.. Porém, no mesmo exemplo, se o prefeito decidir-se a construir a ponte ligando sua propriedade à do vizinho, para beneficia-se financeiramente, estar-se-á violando o atributo da finalidade, conseqüentemente o ato será nulo.

No ato discricionário, o Judiciário não aprecia o mérito da conveniência e oportunidade, pois se assim o fosse, não seria discricionário mas vinculado, ao Judiciário compete apreciar somente os aspectos legais. Faz-se necessário acrescentar que se um ato de natureza discricionária estiver enunciando os motivos que lhe deu origem, devido a teoria dos motivos determinantes, caberá ao Judiciário apreciá-lo, mesmo assim, em seus aspectos legais. Porém, nesse caso, poderá originar, dependendo da decisão Judiciária, efeito típico de ato vinculado, embora o ato seja discricionário. Exemplificando: um servidor exonerável a juízo da Administração, foi enunciado os motivos de sua exoneração, julgado improcedente pelo Judiciário, o servidor foi reintegrado ao seu posto. Verifica-se, nesse caso, que o ato era discricionário mas seus efeitos são típico de ato vinculado, pois o servidor foi reintegrado ao seu posto, uma vez que não possuía o privilégio da estabilidade.

## LEGALIDADE E MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO

### LEGALIDADE

Ato administrativo legal é aquele que preenche todos os requisitos do ato jurídico em geral (agente capaz, objeto lícito, forma prescrita ou não defesa em lei) e mais os requisitos específicos que o caracterizam (motivo e finalidade). Faltando um desses requisitos o ato administrativo é inválido, ou, pelo menos, invalidável, como vimos anteriormente ao discorrermos sobre os elementos ou requisitos dos Atos Administrativos.

### MÉRITO OU MERECEMENTO

No direito administrativo tem conotação própria, distinta da do direito processual. É a valoração que o administrador faz sobre a conveniência e oportunidade do ato a ser praticado e se relaciona com o motivo e o objeto do ato. Esta valoração só é possível nos atos discricionários.

De fato, nos atos vinculados, uma vez verificados os pressupostos de fato e de direito, não resta outra conduta ao administrador senão a de atender ao mandamento legal. Não pode, por exemplo, a Administração recusar-se a aposentar o funcionário que completou trinta e cinco ano de serviço, por entender esta aposentadoria inoportuna ou inconveniente ao interesse público.

Daqui se infere o seguinte: o ato discricionário apresenta tanto o aspecto da legalidade quanto o do mérito. O ato vinculado apresenta apenas o da legalidade. O aspecto da legalidade é suscetível de revisão pelo Poder Judiciário. O do mérito não. Só à Administração cabe rever e corrigir o ato nesse aspecto, porque, sendo uma apreciação subjetiva sobre o momento de praticá-lo, não há determinação legal nesse sentido, e, portanto, não há como ser aferida essa atuação pelo Judiciário.

### **PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**

É o conjunto de atos administrativos necessários à formação do ato principal. Assim, se o Estado pretende adquirir bens, deve realizar uma licitação. Para isso terá de praticar vários atos, encadeados e sucessivos como: publicação de editais, exame de idoneidade dos proponentes, escolha da melhor proposta e, assim por diante, até desembocar no ato final que é a homologação da licitação.

Vê-se que o que dá origem ao procedimento administrativo não é o mero existir de um conjunto de atos administrativos, mas a verificação de um nexos lógico que os une tomando cada um deles uma peça necessária para o atingimento do ato final.

### **ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

Os atos administrativos trazem em si certo atributos dos quais não desfrutam os atos jurídicos entre particulares. Isto se explica pela qualidade de interesses que incumbe à Administração Pública proteger. Já vimos que os atos administrativos perseguem sempre uma finalidade de interesse público. Não há, portanto, como poderia parecer à primeira vista, privilégio em favor da Administração, e sim um tratamento especial em razão da função que ela desempenha. Nesse sentido é que os atos administrativos são portadores de atributos peculiares, que os distinguem dos atos jurídicos privados, como a presunção de legitimidade, a imperatividade e a auto-executoriedade.

#### PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE

É a presunção de que todos os atos foram praticados dentro da legalidade até provem o contrário, o ato será válido. Essa presunção ocorre devido a moralidade imputada ao Poder Público, pois seria um absurdo se esse Poder que cria as leis para serem cumpridas as violassem. Porém, isso ocorre, às vezes com certa freqüência, implicando a dizer que essa presunção é relativa, *juris tantum*, ou seja, justiça relativa -, que pode ser questionada. Portanto, a ilegalidade pode ocorrer nos Atos Administrativos, devendo sê-los anulados, seja pela própria Administração ou pelo Judiciário, esse último, exigir-se-á a denúncia do reclamante.

## IMPERATIVIDADE

É a qualidade segundo a qual o ato administrativo cria situações para os seus destinatários independentemente de sua concordância. Esse atributo decorre da prerrogativa que tem o Poder Público de, unilateralmente, impor sua vontade ao administrado, criando-lhe obrigações, ainda que isso contrarie seus interesses.

## AUTO-EXECUTORIEDADE

É o atributo do ato administrativo pelo qual o Poder Público pode compelir o administrado a cumprir a obrigação independentemente de ordem judicial. É dizer, a Administração pode obrigar coativamente, por meios próprios e diretos, ou seja, sem necessidade ir a juízo, o administrado a atender o comando imperativo do ato que editou. Como se vê, na executoriedade a Administração utiliza-se de meios diretos de coerção compelindo materialmente o administrado a cumprir o ato, empregando inclusive a força, quando necessário.

Observe-se, entretanto, quer, se todos os atos administrativos são portadores de presunção de legitimidade e de imperatividade, nem todos portam consigo o atributo da auto-executoriedade. Há executoriedade apenas nos casos expressamente previstos em lei ou implícitos no sistema

legal, quer dizer, naqueles casos em que se faz necessária tomada de medida urgente, sob pena de grave comprometimento do direito que incumbe à Administração proteger. Isto se verifica, especialmente, nos atos de polícia, como, por exemplo, interdições de atividades ilegais, inutilização de medicamentos ou de gêneros alimentícios impróprios para o consumo. É certo que essas medidas devem ser precedidas de notificação e de comprovação da legalidade da atuação do Poder Público. E é certo, também, que ao particular resta a possibilidade de recorrer ao Judiciário para impedir ou suspender a aplicação da medida executória quando ilegítima ou abusiva. Os meios judiciais eficazes são o mandado de segurança e *habeas corpus*, preventivo ou repressivo, conforme o caso. E mais. Se em decorrência do uso abusivo ou ilegítimo da auto-executoriedade sobrevier dano, ficará o Poder Público obrigado a indenizar o administrado (art.37, par.6.º da CF).

Por outro lado, nem todos os atos dotados de exigibilidade são auto-executórios. Um bom exemplo são os impostos. A Administração não pode, coativamente, por meios próprios, compelir o administrado a pagar o imposto devido. No caso de não pagamento deverá interpor ação judicial. Entretanto, poderá exigir de forma indireta o cumprimento dessa obrigação. É o que acontece quando condiciona a expedição de alvará de construção solicitado pelo administrado à demonstração de estar ele em dia com o pagamento do imposto predial relativo ao respectivo terreno. Como se vê, há exigibilidade mas não há auto-executoriedade.

**NULIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO**

A nulidade dos Atos Administrativos decorrem da violação do princípio da legalidade, seja por vício de competência, forma, finalidade, motivo ou objeto, o ato será nulo. Difere-se da nulidade do ato jurídico de natureza privada, pois esse requer para sua validade apenas: agente capaz, objeto lícito e forma prescrita em lei ou não vedada. Além do mais, a nulidade no Direito Administrativo pode ser decretadas de ofício, ou seja, pela própria Administração, sem necessidade de o interessado recorrer ao judiciário , a menos que a decisão proferida pela Administração seja denegatória.

**ATOS ADMINISTRATIVOS NULOS E ANULÁVEIS**

**ATO NULO**

É o ato condenado desde sua edição por vício insanável quanto ao princípio da legalidade. No ato nulo, ocorre defeito substancial em seus elementos constitutivos, fulminando-os em sua validade. Os elementos constitutivos a que me refiro são a competência, finalidade, motivo, forma e objeto. Uma vez nulo o ato, perderá sua eficácia retroativamente desde

sua edição - ou seja, efeito *ex-tunc* -, porém existindo terceiros de boa-fé, seus direitos serão preservados, independente da nulidade do ato, devido a presunção de legitimidade. Exemplificando: Medida Provisória concedendo desconto de 50% do saldo devedor para quitação de imóveis, mesmo que essa Medida Provisória não seja aprovada pelo Congresso Nacional dentro do prazo fixado em lei, sua anulação - por vício formal - não surtirá efeitos sobre os saldos devedores já liquidados.

## ATO ANULÁVEL

São os atos saneáveis, embora existindo algum tipo de vício no ato, sua nulidade total implicaria prejuízo maior que sua manutenção, mesmo de forma precária. Embora existam autores que só consideram atos nulos ou válidos, prefiro tipificar essa modalidade de ato por ser o Direito dinâmico e possivelmente coerente a criação de lei prevendo a retificação de Atos Administrativos, além do mais, existe a convalidação de atos, que nada mais é que sua ratificação. Em sua Obra Direito Administrativo, pág. 203 - Atlas, Maria Sylvia Z. di Pietro menciona: "Quanto ao sujeito, se o ato for praticado com vício de incompetência, admite-se a convalidação, que nesse caso recebe no nome de ratificação, desde que não se trate de competência outorgada com exclusividade, hipótese em que se exclui a possibilidade de delegação ou de avocação; por exemplo, o artigo 84 da Constituição Federal define as matérias de competência privativa do Presidente da República e, no parágrafo único, permite que ele delegue as atribuições

mencionadas nos incisos VI, XII e XXV aos Ministros do Estado, ao Procurador-geral da República ou ao Advogado Geral da União: se estas autoridades praticarem um desses atos, sem que haja delegação, o Presidente da República poderá ratificá-los..."

Sendo o ato administrativo espécie de ato jurídico é natural que vários princípios do Código Civil, respeitantes à nulidade, lhe sejam aplicados. Mas, além dos princípios comuns do ato jurídico, existem também aqueles peculiares ao direito administrativo que devem ser observados.

Enquanto no direito privado os vícios referem-se fundamentalmente aos três elementos do ato (sujeito, objeto e forma - arts. 145 e 147 do CC), no direito administrativo, somam-se a esses mais dois de vital importância para a validade do ato: o motivo e a forma.

Outro ponto de destaque é que, no direito privado, os vícios do ato atingem apenas interesses dos particulares, enquanto os vícios do ato administrativo, em geral, afetam o interesse público.

Assim como no direito privado, os vícios, no direito administrativo, podem gerar nulidade absoluta (atos nulos) ou nulidade relativa (atos anuláveis). No direito administrativo, entretanto, diferentemente do que ocorre no direito privado, tanto a nulidade absoluta quanto a relativa podem ser decretadas de ofício pela Administração, não necessitando da provocação do interessado. Isso em decorrência do poder de autotutela de que desfruta a Administração, gestora que é do interesse público.

A anulação pode ser também decretada pelo Poder Judiciário mediante provocação do interessado.

## **EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

Várias são as causas que determinam a extinção do ato administrativo:

I - O cumprimento de seus efeitos, que pode dar-se em três hipóteses:

- a) pelo esgotamento do prazo - o ato que concede permissão de uso de logradouro público por dois anos extingue-se esgotado esse prazo;
- b) pela execução do ato - o ato que determina o fechamento de um estabelecimento extingue-se com o cumprimento dessa providência;
- c) por ter o ato alcançado o seu objetivo - o ato de demissão extingue-se com o desligamento do servidor do serviço público.

II - Pelo desaparecimento do sujeito ou do objeto da relação jurídica. Da primeira hipótese é exemplo a morte de beneficiário de direito personalíssimo. Assim, também, a morte de um servidor público extingue os efeitos do ato de nomeação, e, portanto, o próprio ato. Da segunda hipótese é exemplo o desaparecimento de um terreno dado em permissão de uso pela invasão das águas de um rio que teve seu curso desviado de forma definitiva. Desaparecendo o terreno, objeto do ato de permissão, extingue-se o ato.

III - Pela renúncia. Extingue-se o ato pela renúncia do beneficiário do ato. A renúncia do permissionário de uso de um bem público, a renúncia de um servidor público à nomeação de um cargo são causas de extinção do ato.

IV - Finalmente, o ato se extingue pela sua retirada, que pode dar-se por anulação ou por revogação.

Anulação - é o desfazimento do ato por motivo de ilegalidade. A anulação do ato pode ser feita pelo Poder Judiciário ou pela própria Administração.

A anulação pelo Judiciário só pode ser feita por provocação do interessado. Aquele, servidor público ou não, que tenha tido seu direito lesado por ato administrativo pode recorrer ao Poder Judiciário (art. 5.º , XXXV, da CF) pedindo a anulação do ato.

A anulação pela Administração pode ser feita *ex officio*, quando por iniciativa própria, ou por solicitação do interessado através de recurso administrativo.

Revogação -é o desfazimento do ato administrativo por motivo de mérito, isto é, por consideração de inoportunidade ou inconveniência.

A revogação é um ato administrativo praticado pela própria Administração, cuja finalidade é desfazer total ou parcialmente outro ato administrativo anteriormente editado pelo mesmo agente, ou por seu inferior hierárquico, por motivo de oportunidade e conveniência. A revogação só pode dar por atos da mesma natureza. Ato administrativo simples é revogável por outro ato administrativo simples. Ato

administrativo complexo, por outro ato administrativo complexo. Assim, se para a formação do ato foi exigida a presença de dois órgãos, a revogação desse ato só pode ser feita pelos mesmos dois órgãos.

Atos que geram direitos adquiridos não são revogáveis. Por exemplo, a outorga de licença para construir não pode ser revogada.

Tampouco podem ser revogados os atos vinculados. Como já vimos, estes atos não apresentam o aspecto do mérito, só da legalidade. Portanto podem ser extintos por anulação.

### CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Dada a diversidade de critérios adotados, são múltiplas as classificações dos atos administrativos. Apresentaremos as mais importantes.

- 1) Quanto à atuação jurídica da Administração, o ato pode ser: de império ou de gestão.

Atos de império são aqueles praticados pela Administração no gozo de suas prerrogativas e privilégios de autoridade, ou seja, com supremacia, que significa prevalência do interesse público ou privado, exercida sobre o administrado. Por exemplo, a desapropriação, a interdição de estabelecimento.

Atos de gestão são os que a Administração pratica em situação de igualdade com os particulares, é dizer, despida das prerrogativas do Poder

Público, portanto, em regime de direito comum. Por exemplo, compra e venda de bens.

2) Quanto à formação da vontade os atos administrativos podem ser: simples, complexos ou compostos.

Ato simples é o que decorre da manifestação de vontade de um único órgão, seja ele simples ou colegiado. Na primeira hipótese a vontade provém de uma só autoridade. Por exemplo, a licença para porte de arma. Na segunda hipótese, da formação do ato participam mais de uma autoridade do mesmo órgão. A vontade, embora expressada por várias pessoas resulta no final, numa única vontade representada pelo órgão expedidor do ato. Por exemplo, as decisão dos conselhos, dos colegiados, das comissões etc.

Ato complexo é o que decorre do concurso de vontades de dois ou mais órgão, sejam eles simples ou colegiados. Nesse caso, a formação do ato depende da conjugação de vontade todos os órgão participantes do ato. Por exemplo, a nomeação procedida por autoridade do Poder Executivo que deve recair sobre pessoa indicada em lista tríplice apresentada por tribunal (art. 94 da CF).

Ato composto é aquele decorrente da participação de dois ou mais órgãos diferentes, em que a vontade de um é pressuposto ou complemento da vontade do outro que edita o ato principal. É o caso, por exemplo, da nomeação do procurador-geral da República, que depende da prévia aprovação pelo Senado (art. 128, par. 1.º). Aqui a aprovação prévia pelo Senado é o ato acessório, instrumental, ou seja, o pressuposto para o ato

principal que é a nomeação. Enfim, ato composto é aquele que depende de autorização, aprovação, homologação, visto, parecer etc.

O que distingue o ato complexo do lato composto é que, enquanto no primeiro há uma conjugação de vontades de órgãos diferentes para a edição de um único ato, no segundo são praticados dois atos: um principal e outro acessório.

3) Quanto ao conteúdo o ato administrativo pode ser: constitutivo ou declaratório.

Atos constitutivos são aqueles pelos quais a administração cria, modifica ou extingue um direito. É o caso da concessão, permissão, de dispensa de licitação, de encampação de serviço de utilidade pública.

Atos declaratórios são aqueles que reconhecem situação ou direitos preexistentes. Por exemplo, a expedição de certidões, a homologação etc.

## **ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

### *QUANTO AO CONTEÚDO*

Admissão - é o ato unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta a alguém a inclusão em estabelecimento governamental para desfrute de um serviço público. Por exemplo, o ingresso em estabelecimento público de ensino ou de biblioteca pública dependem do ato de admissão, o qual a Administração não pode negar àqueles que

preencherem os requisitos exigidos por lei para fruição desses serviços públicos.

Permissão - é o ato unilateral e discricionário pelo qual a Administração faculta, precariamente, a alguém a prestação de um serviço público, como transporte coletivo, ou a utilização especial de um bem público, como a instalação de uma banca de jornal em logradouro público.

Autorização - é o ato unilateral e discricionário pelo qual a Administração faculta o exercício de atividade material. Por exemplo, autorização para porte de armas.

Aprovação - é o ato unilateral pelo qual a Administração, discricionariamente, faculta a prática de ato jurídico ou concorda com ato jurídico já praticado. Temos assim a aprovação prévia, que aprecia o mérito do ato a ser praticado, isto é, a conveniência e oportunidade, e a aprovação *a posteriori*, quando a Administração manifesta sua concordância com ato já praticado, mas dependente de sua aprovação para se tornar eficaz.

Licença - é o ato unilateral e vinculado pelo qual o agente público faculta a alguém o exercício de uma atividade, desde que o interessado preencha os requisitos exigidos em lei. Por exemplo, licença para edificar, para importar.

Homologação - é o ato vinculado, pelo qual a Administração concorda com o ato jurídico já praticado, uma vez verificada a sua emissão válida. Distingue-se da aprovação *a posteriori* porque esta envolve apreciação de mérito, portanto, discricionária, enquanto a homologação é

plenamente vinculada. Por exemplo, o exame pelos tribunais de contas dos contratos administrativos e a manifestação de concordância para que possam produzir efeitos é ato de homologação.

#### QUANTO À FORMA:

Decreto - é a fórmula utilizada pelo chefe do Executivo (federal, estadual, municipal) para exercer sua competência normativa (art. 84, IV, da CF). Através de decreto o Poder Executivo expede tanto normas gerais como normas individuais. Como normas gerais temos os regulamentos, que, como já se disse, não são atos administrativos. Por exemplo: Regulamento do Imposto de Renda. Como normas individuais (atos concretos) temos, por exemplo, a admissão, a demissão de funcionário, a declaração de utilidade pública de bens para efeito de desapropriação.

Portaria - é a fórmula mediante a qual os agentes administrativos emitem ordens ou determinações no sentido de que sejam tomadas providências para o bom andamento dos serviços públicos. Por exemplo: através das portarias é que são abertos inquéritos, sindicâncias, processos administrativos. As portarias podem transmitir decisão de efeito interno ou externo. De efeito interno - quando expedida do superior hierárquico para os seus subordinados. Neste caso diz-se que a portaria é “baixada”. De efeito externo, quando é dirigida aos administrados (ao público). Diz-se, então, que a portaria é “expedida”.

Alvará - é a fórmula utilizada para expedição de autorizações de licenças.

Instrução - é a fórmula pela qual os chefes orientam seus subordinados quanto ao andamento de seus serviços - caracterizam-se pela ambiência estritamente interna.

Aviso - é a fórmula mediante a qual os chefes do Executivo se comunicam entre si e com os ministros.

Circular - é a fórmula utilizada pela autoridade superior para transmitir ordens uniformes a determinadas categorias de funcionários.

Ofício - é a fórmula pela qual os agentes administrativos se comunicam formalmente. Através deles são expedidos convites, agradecimentos, documentos e informações em geral.

Despacho - é a decisão final ou interlocutória proferida pelas autoridades administrativas nos casos que lhes são submetidos à apreciação.

## CONCLUSÃO

Em nosso país o Poder Público pratica seus Atos Administrativos obedecendo às leis, princípios, formalidades, manifestando suas ações sobre diversos aspectos. Uma certa concepção ideológica de Atos Administrativos só existe em países que possui um regime jurídico-administrativo a que se sujeita a Administração Pública, diverso do regime de direito privado, onde não se adota esse regime, como nos sistemas de *Common law* (Lei comum para todos), como nos Estados Unidos e Inglaterra, a noção de ato administrativo, tal como a conhecemos, não é aceita. Há de se perceber que o sistema privado faz-se tudo desde que não vedado pela lei, enquanto o sistema público somente o que está previsto em lei. Significa dizer que os Atos Administrativos estará sempre restrito à previsão legal e sob o seu império.

Os conceitos de Atos Administrativos variam na concepção de vários autores, não existindo uma definição legal a esse respeito.

Os atos administrativos exigem requisitos para sua validade como competência, finalidade, forma legal, motivo e objeto.

Ocorrerá desvio de poder, quando o agente, embora competente para praticá-lo, viola na constituição do ato o elemento finalidade.

Diferenciam-se atos vinculados dos discricionários. Os vinculados o agente não possui a liberdade para decidir-se sobre a conveniência e

oportunidade, enquanto no discricionário o agente a possui, mesmo se sujeitando a lei.

Ao Judiciário, somente compete apreciar a legalidade do ato, não podendo adentrar no seu mérito.

Os atributos ou características dos Atos Administrativos são: presunção de legitimidade, imperatividade e auto-executoriedade.

Os Atos Administrativos são classificados sobre vários aspectos e formas: Quanto aos destinatários, ao alcance, ao objeto, ao regramento, à formação, ao conteúdo e quanto à eficácia. Suas espécies são: Atos Normativos, Ordinatórios, Negociais, Enunciativos e Punitivos. A invalidação dos Atos Administrativos ou modo de desfazimento ocorre através da revogação e anulação.

Portanto, Atos Administrativos são oriundos do Poder Público que detém poderes para praticá-los, sempre restrito à Lei, visando precipuamente o interesse maior da coletividade.

## OBRAS CONSULTADAS

1. BASTOS, Celso Ribeiro: *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Saraiva.
2. CRETELLA, Júnior José. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Forense.
3. DIPIETRO, Maria Sylvia L. *Direito Administrativo*, São Paulo, Atlas.
4. FIGUEIREDO, Lúcia Valle: *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros.
5. GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo, Saraiva.
6. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Malheiros.
7. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros.
8. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Forense.
9. GRANJEIRO, J. Wilson. *Direito Administrativo para Concursos*. Brasília, Vest-Con.